

**Unión Europea  
Centroamérica  
Cambio de  
escenarios**

Abelardo Morales  
Coordinador

# **Unión Europea Centroamérica Cambio de escenarios**



382.9142

U61u      Unión Europea Centroamérica: cambio de escenarios /  
Coord. Abelardo Morales --1. ed.-- San José: FLACSO-  
Programa Costa Rica-Unión Europea, 1996.

160 p.

ISBN 9977-68-078-7

1. Union Europea 2. Europa - Integración económica.  
3. Europa - Política económica. I. Morales, Abelardo. II.  
Título.

Editora:

Vilma Herrera

© Programa Costa Rica - FLACSO

---

Primera edición: Julio 1996

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Programa Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

# ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN  | 7   |
| INTRODUCCIÓN<br><i>Abelardo Morales G.</i>  | 11  |
| CENTROAMÉRICA EN EL DÍA DE LA NUEVA EUROPA<br><i>Fernando Naranjo V.</i>  | 23  |
| LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA,<br>UN FUTURO EN MARCHA<br><i>Juan Pratt I Coll</i>                           | 25  |
| LA UNIÓN EUROPEA Y LA IMPORTANCIA DE LA<br>INTEGRACIÓN A LAS PUERTAS DEL SIGLO XXI<br><i>Vittorino Allocco</i>  | 43  |
| LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)<br><i>Peter Malcom Siderman</i>                                | 75  |
| LA DIMENSIÓN ECONÓMICA ETERNA DE LA UE:<br>LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN<br><i>Peter Malcom Siderman</i>          | 91  |
| AMÉRICA CENTRAL Y LA UNIÓN EUROPEA:<br>EN BUSCA DE NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN<br><i>José Antonio Sanahuja</i> | 117 |
| ÍNDICE  | 159 |

# AMÉRICA CENTRAL Y LA UNIÓN EUROPEA: EN BUSCA DE NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN\*

José Antonio Sanahuja\*\*

## INTRODUCCIÓN

En marzo de 1994 los representantes de los gobiernos de la Unión Europea (UE) y de América Central se reunieron en Atenas con motivo de la Conferencia Ministerial "San José X". El encuentro, en esta ocasión, pretendió tener carácter extraordinario. Se trataba de celebrar el décimo aniversario de la primera Conferencia de San José, celebrada en 1984 en la capital de Costa Rica, y de hacer balance de los diez años de intenso diálogo político y de cooperación económica que se abrieron con esta reunión. Entre San José y Atenas, sin embargo, mucho ha cambiado. El escenario internacional ha experimentado una profunda mutación, y los acontecimientos y condicionantes que hicieron posible el diálogo

---

\* Ponencia presentada en la Conferencia "Central America in a New World Context", organizada por el Catholic Institute for International Relations (CIIR) en Londres y Bruselas, del 13 al 15 de enero de 1995. Parte de este trabajo fue presentado en una versión anterior en Sanahuja 1995.

\*\* Investigador del Centro de Investigación para la Paz (CIP) de Madrid. El Autor agradece las aportaciones de José Ángel Sotillo. Las opiniones aquí expresadas, no obstante, reflejan sólo los puntos de vista del autor.

de San José a principios de los ochenta ya no existen. El final de la guerra fría ha devaluado irreversiblemente la importancia estratégica de América Central y los conflictos de la región, antes enmarcados en la confrontación Este-Oeste, ahora son percibidos por las grandes potencias como simples "problemas locales". El cese de las hostilidades y los procesos de democratización, por otra parte, han llevado a la región a una situación de aparente "normalidad" con la que parecen perder vigencia las motivaciones iniciales del diálogo. El interés mutuo para la cooperación, en consecuencia, se reduce. Y sobre todo, en el mundo de la posguerra fría los distintos actores están modificando profundamente sus percepciones, estrategias y prioridades.

A principios de los ochenta, Centroamérica buscó en Europa un contrapeso a la presión de Estados Unidos, cuya escalada militar en la región podía tener consecuencias desastrosas. Y Europa Occidental buscó en la pacificación de Centroamérica un alivio a la tensión Este-Oeste, cuya escalada tendría consecuencias directas en su propio territorio. Una década después, tras haber caído el muro de Berlín, Centroamérica vuelve a mirar hacia Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio (TLC) en búsqueda de las oportunidades de comercio que la propia Unión Europea le niega; y la Unión Europea, por su parte, torna su mirada hacia el Mediterráneo y el Este de Europa, áreas donde coinciden sus preocupaciones de estabilidad y seguridad y sus perspectivas de expansión económica, y hacia otras áreas del mundo en desarrollo con mayor potencial como mercados, como el MERCOSUR. Las motivaciones comunes para la relación entre la Unión Europea y Centroamérica, en consecuencia, se están reduciendo. Quizás por ello, el décimo aniversario del proceso de San José ha despertado poco entusiasmo, y la deslucida Conferencia "San José x" de Atenas apenas tuvo relevancia política, emitiendo un comunicado de tono rutinario y pasando casi desapercibida para los medios de comunicación.

Sin embargo, la "normalización" de Centroamérica es sólo aparente. La paz, la democracia y el desarrollo –los tres objetivos del diálogo de San José– distan de ser realidades asentadas en la región. Las lógicas de exclusión política siguen estando vigentes

en distintos países y órdenes de la sociedad. Y en el plano económico y social, la pobreza y la desigualdad siguen presentes e incluso parecen agravarse por efecto de las políticas de ajuste y liberalización que se están aplicando en la región, las cuales descuidan la dimensión social y ambiental del desarrollo. En 1984 la Comunidad Europea y América Central adoptaron un compromiso mutuo en torno a esos tres objetivos interrelacionados. Diez años después, a pesar de los innegables avances registrados, queda una gran tarea por hacer, y la Unión Europea debe seguir concediendo una atención preferente para Centroamérica, ahora en el marco de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) prevista en el Tratado de Maastricht. A pesar de su menor importancia estratégica, en esta pequeña región –como en otras áreas del mundo en desarrollo– está en juego buena parte de la credibilidad de dicha política exterior y de la propia Unión Europea como actor emergente de las relaciones internacionales de este fin de siglo y como entidad política, diferente a sus Estados miembros. Como se argumenta en esta comunicación, la Unión Europea debe seguir manteniendo su atención hacia la región y, además, redefinir las modalidades de su política de cooperación y ayuda a fin de que ésta sea coherente con los objetivos declarados de su política. La Unión Europea no debe, no puede ignorar este desafío.

#### DE SAN JOSÉ A ATENAS: DIEZ AÑOS DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA CENTRAL

##### *Las motivaciones del diálogo en los años ochenta*

¿Cuáles fueron, hace diez años, las motivaciones para el acercamiento de ambas regiones? A principios de los años ochenta América Central se encontraba sumida en una crisis generalizada.

A los conflictos en El Salvador y Guatemala y la acción de la contra en Costa Rica, Honduras y Nicaragua se les sumaba la amenaza de intervención militar por parte de Estados Unidos. Como señaló Fernando Morán, entonces Ministro español de Asuntos Exteriores, tal intervención podría tener graves consecuencias para Europa en el marco de la "segunda guerra fría" y amenazar los intereses occidentales. La Comunidad consideró que la lógica unilateral de confrontación de la administración Reagan, al internacionalizar el conflicto en el esquema Este-Oeste, podía aumentar la tensión en Europa, comprometer el despliegue norteamericano en el viejo continente –del cual dependía en gran medida su seguridad– y ser una amenaza a la paz, la estabilidad y la seguridad global.<sup>1</sup> En esta perspectiva, la estabilidad de Centroamérica sería condición necesaria para la resolución de los conflictos en el marco regional, al margen de la dinámica de bloques. La Comunidad y sus miembros –particularmente España–, rompiendo una tradición de desinterés mutuo, se van a involucrar activamente en la región, apoyando el proceso de paz y adoptando una posición autónoma y a veces contraria a la norteamericana, hasta el punto de que en 1984 el Departamento de Estado "desaconsejó" abiertamente la celebración de "San José I". Este "enfoque europeo" –expresión del consenso de socialdemócratas, liberales y democristianos, y sectores sociales solidarios con la revolución sandinista y con los movimientos guerrilleros– partió de una percepción de los problemas de la región basada en causas internas como la falta de democracia y las injusticias sociales. Esta visión se contrapuso a la visión geopolítica dominante en la administración norteamericana, que atribuía los conflictos, básicamente, al "expansionismo cubano-soviético". Para Centroamérica, la mediación europea podría representar un cierto "contrapeso" a la influencia norteamericana, atemperando la escalada del conflicto. El acercamiento a Europa formó así parte de una estrategia de "diversificación de la dependencia" que permitiría aumentar los márgenes de autonomía de su acción exterior y abrir espacios para una paz negociada

---

1. Morán 1985.



en el marco regional, conforme al proceso iniciado en Contadora y continuado por Esquipulas.<sup>2</sup>

*El diálogo de San José : un encuentro político  
y un desencuentro económico*

Con base en estos objetivos comunes y valores compartidos, desde "San José I" en 1984 el diálogo político ha estado dominado por el consenso. Los procesos de Contadora y de Esquipulas se han beneficiado del apoyo europeo y de los espacios de acción que éste ha abierto, y han sido el principal contenido de las reuniones junto con los procesos de democratización y el respeto de los derechos humanos. La primera etapa del diálogo –entre San José I (1984) y San José III (1987)– se subordinará al proceso de Contadora, hasta el punto de que en 1986, en pleno *impasse* de su Acta Final, no se celebró la reunión. En esta fase, además, se institucionalizó el diálogo y se firmó el primer Acuerdo de Cooperación. A partir de la firma del Plan de Paz de Esquipulas el diálogo entró en una fase mucho más activa –de San José IV (1988) a San José VI (1990)– y la ayuda comunitaria, impulsada por la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación, se orientó a apoyar el proceso de Esquipulas, en particular financiando parte del "Plan de Emergencia" diseñado por los gobiernos centroamericanos y Naciones Unidas, sobre todo en lo referido a la reinserción de los refugiados y desplazados. A tenor de los resultados del Plan de paz de Esquipulas, cabe afirmar que es en el ámbito político en el que el diálogo ha cosechado sus mejores frutos, y es necesario valorar positivamente el apoyo comunitario a todo este proceso, haciendo posibles los Acuerdos de Paz y evitando un conflicto generalizado en la región.

En el ámbito económico, sin embargo, las expectativas eran claramente asimétricas. Centroamérica demandó la apertura del

---

2. Una discusión más amplia de los intereses mutuos se encuentra en Sanahuja 1994, p. 142 y sgtes.

protegido mercado comunitario a sus productos tradicionales, especialmente al café y al banano, junto con un sistema de estabilización de precios de exportación similar al concedido a sus ex-colonias en África, el Caribe y el Pacífico ("países ACP") por medio del Convenio de Lomé —el "Stabex"—. También solicitó la reducción de su deuda externa con Europa, y grandes sumas de ayuda, a modo de un "mini-plan Marshall" para la región. La Comunidad, sin embargo, desatendió estas demandas y las mantuvo al margen del diálogo de San José, remitiéndolas a foros multilaterales como el "Club de París" o el GATT, y sólo ofreció un Acuerdo de Cooperación no preferencial, sin concesiones comerciales ni grandes montos de ayuda. En suma, ello mostró que la Comunidad no tenía la intención de alterar su "pirámide" de preferencias hacia el mundo en desarrollo, en la que América Latina ha ocupado junto con Asia el nivel más bajo.

La respuesta europea en este campo ha sido contradictoria y desalentadora, y ha debilitado la credibilidad y eficacia a largo plazo del diálogo político. En un primer momento, vinculó la recuperación del crecimiento a la reactivación del comercio intra-regional dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA). A partir de 1990, en un significativo viraje, la Comunidad se ha sumado al denominado "Consenso de Washington" y ha insistido en que la reactivación económica del istmo dependería sobre todo de los mercados externos. En consecuencia, la Comunidad ha apoyado la apertura económica y la diversificación de las exportaciones centroamericanas hacia productos no "tradicionales", pero sin embargo ha mantenido en lo esencial su proteccionismo. Las medidas adoptadas en el marco de la cooperación para un "mejor uso" del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), y las concesiones otorgadas en 1992 a productos no tradicionales han tenido efectos escasos y en todo caso no resisten la comparación con las más amplias preferencias otorgadas por Estados Unidos en 1984 en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Además, se estima que las pérdidas comerciales provocadas por las nuevas barreras comerciales, consecuencia de la formación del Mercado Único Europeo (MUE), serán superiores a la ayuda con-

cedida por la Comisión Europea, al establecerse nuevas barreras a productos como el banano.<sup>3</sup>

En suma, la Comunidad sólo ofreció el tradicional modelo de cooperación de ayuda sin comercio (*aid, not trade*) frente al "comercio y ayuda" (*trade and aid*) concedido a los "países ACP" o el "comercio, no ayuda" (*trade, not aid*) tradicionalmente demandado por los países en desarrollo.

### *Luces y sombras de la ayuda al desarrollo*

En ausencia de concesiones comerciales y de soluciones para la deuda, la ayuda al desarrollo ha sido casi el único medio utilizado para dar un respaldo económico real al diálogo político y apoyar de forma efectiva los procesos de paz y democratización. En este contexto, ¿qué valoración merece —en cantidad y calidad— la ayuda comunitaria de las primeras fases del diálogo? El balance arroja luces y sombras. Entre los aspectos positivos hay que destacar su rápido aumento, su subordinación al proceso de paz y a necesidades sociales perentorias, como la pobreza rural o los refugiados, y la activa participación de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en su ejecución. Tanto la ayuda otorgada por la Comisión como la concedida por los Estados miembros de forma bilateral se triplicó entre 1985 y 1990, alcanzando un valor acumulado de unos 3.000 millones de dólares, un tercio de los cuales fueron desembolsos de la Comisión.<sup>4</sup> Con ello la Comunidad y sus Estados miembros, tomados en conjunto, se convirtieron en el segundo donante de la región, sólo por detrás de Estados Unidos, que otorgó más de 8.000 millones de dólares entre 1984 y 1990. Aunque la ayuda comunitaria fue menor, ha estado menos subordinada a objetivos de seguridad nacional o a imponer programas recesivos de ajuste estructural —que han aumentado la

---

3. Hansen 1994, p. 47.

4. Una amplia información sobre los montos de la ayuda comunitaria y los proyectos ejecutados se encuentra en IRELA 1994.

pobreza y la desigualdad—, como sí ocurrió con la ayuda norteamericana. Basada en el diálogo y la negociación en un marco regional, la ayuda comunitaria también se ha distanciado del unilateralismo y la fuerte condicionalidad de Estados Unidos, y no excluyó a Nicaragua, que hasta 1990 fue el principal receptor de ayuda europea. Por estas razones, se ha percibido la ayuda comunitaria como más "desinteresada" y acorde con las necesidades de la región.

Sin embargo, muchos programas se han caracterizado por su enfoque tradicional y limitado, los diagnósticos no siempre han sido los adecuados y la implementación en ocasiones ha sido deficiente. A pesar del discurso sobre las causas estructurales del conflicto, la cooperación europea no ha prestado un apoyo significativo a las reformas estructurales necesarias en el istmo, tales como la reforma agraria o tributaria. Por el contrario, la mayor parte de la ayuda durante los años ochenta ha sido asistencia técnica y ayuda alimentaria, cuya contribución real para el desarrollo es dudosa. Los problemas de diagnóstico e implementación han ocasionado que algunos programas comunitarios no hayan obtenido los resultados esperados y puedan ser considerados un fracaso. Es el caso de algunos programas de fomento de las cooperativas o de "desarrollo rural integrado" ajenos a los problemas de fondo —la injusta tenencia de la tierra o la falta de acceso al crédito de los más pobres— o en los que las instituciones locales eran incapaces de absorber la "lluvia de ECUS" comunitaria. Y por último, la Comunidad Europea no ha podido aprovechar plenamente el potencial de su cooperación debido a la descoordinación entre la ayuda comunitaria y la ayuda bilateral de sus miembros.<sup>5</sup>

---

5. Un estudio detallado de estas cuestiones se encuentra en Ruben y van Oord 1992.

## EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL Y EL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ

El año 1990 representa un punto de inflexión en el diálogo. La sexta reunión ministerial fue celebrada en un contexto súbita y radicalmente transformado, debido a los cambios en Europa y la URSS. Centroamérica también presentaba una fisonomía muy distinta. En Nicaragua se logró el cese el fuego y la desmovilización de la "contra", y las elecciones de febrero de 1990 dieron el triunfo a una coalición opositora. Comenzaron de nuevo las negociaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla salvadoreña, tras ponerse de manifiesto, con la ofensiva del FMLN de finales de 1989, que no era posible la victoria militar para ninguna de las partes. Las elecciones en El Salvador, Honduras y Costa Rica llevaron al poder a partidos situados a la derecha del espectro político y situaron en los ministerios económicos a una nueva ola de tecnócratas neoliberales. Ello, unido a la ausencia de los sandinistas, permitirá alcanzar fácilmente el consenso en las instancias de concertación regional. Centroamérica asistió además al anuncio de la "Iniciativa para las Américas" y al proceso de formación del Mercado Único Europeo (MUE), que planteó un nuevo escenario para las relaciones exteriores y las economías de la región. En junio de 1990, en parte como reacción frente a estos acontecimientos, fue aprobado el Plan de Acción Económica en Centroamérica (PAECA) en la "Cumbre" presidencial de Antigua Guatemala, que reactivó el proceso de integración regional sobre nuevas bases.

*Las Conferencias de San José entre 1990 y 1994:  
¿Diálogo o distanciamiento?*

Entre San José VI y San José X la agenda política destinó una gran atención a Nicaragua, alentando la desmovilización de la "contra" y la transición pacífica. Posteriormente, la atención se ha concentrado en El Salvador y Guatemala, tanto en lo referido al

proceso de paz como a la situación de los derechos humanos, esto último debido a que esta cuestión se ha convertido en uno de los fundamentos de la cooperación de la Unión Europea. En este contexto, hay que resaltar la positiva contribución del "Programa Plurianual para la Promoción de los Derechos Humanos en América Central" creado en San José VII (1992) y el acompañamiento y financiación de los procesos electorales de la región, que han sido respaldados por una línea presupuestaria específica creada en 1990 a instancias del Parlamento Europeo.

En la agenda económica destaca la aprobación del "sistema regional de pagos" solicitado por los centroamericanos en San José V (San Pedro Sula, 1989) y de un fondo especial destinado a los dos países deficitarios crónicos en el comercio regional, Honduras y Nicaragua. Los fondos aprobados para estos proyectos –120 millones de ECUS– representaron por sí sólo más del 10% de toda la ayuda comunitaria del período 1980-1994, lo que muestra su importancia. Se esperaba que el sistema tuviera como resultado un incremento del PIB regional de un 1%, y del comercio intrarregional de un 25%. Sin embargo, este programa apenas estuvo vigente un año. En San José VIII (Lisboa 1992) se constataba que era "innecesario" ante los avances registrados en la convertibilidad de las monedas, y los recursos fueron transferidos al FOEXCA y el FEPEX, dos fondos para aumentar la capacidad exportadora.

La Comunidad Europea condicionó este proyecto a la liberalización del comercio intrarregional. Por primera vez en el diálogo se introducían cláusulas de condicionalidad económica, lo que puso de manifiesto que se desplazó la atención hacia las cuestiones macroeconómicas y la promoción de exportaciones. A partir de este momento la Comunidad alentará las políticas de liberalización y apertura, que irán conformando un nuevo modelo de desarrollo "hacia afuera" afín a los planteamientos del llamado "Consenso de Washington". La preocupación por el mercado interno, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y las necesidades básicas, que habían sido el núcleo de la política de cooperación en años anteriores, irán quedando atrás. Con esta lógica, a fin de promocionar las exportaciones de productos no tradicionales, la Comunidad cedió a las demandas de apertura de la

región y otorgó en 1992 preferencias arancelarias extraordinarias a una serie de productos, en un esquema similar al concedido a los países andinos en el marco de la lucha contra el narcotráfico.<sup>6</sup> A pesar de estas medidas de carácter excepcional, la Comunidad siguió dejando fuera del diálogo la delicada cuestión del acceso al mercado europeo, desviando al GATT las demandas centroamericanas.

San José IX (San Salvador, 1993) mostró que el consenso sobre muchos puntos de la agenda aún persistía, hasta el punto de ser posible la firma de un nuevo Acuerdo de Cooperación "de tercera generación" que sustituyó al de 1985. El Acuerdo incluye la llamada "cláusula democrática" de la cooperación, por la que ésta se condiciona al cumplimiento de una serie de "mínimos" en cuanto a libertades y garantías y al respeto de los derechos humanos, y una "cláusula evolutiva". La reunión, no obstante, estuvo dominada por un agrio enfrentamiento en torno a la cuestión de los derechos humanos<sup>7</sup> y las relaciones comerciales.

Al completarse el Mercado Único Europeo en diciembre de 1992, el Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad anunció el nuevo régimen comercial del banano, basado en cuotas y aranceles, y de carácter restrictivo hacia los exportadores de la región. Este régimen incumplía el compromiso europeo de buscar una "solución equilibrada" que respetara los intereses centroamericanos, expresados en las anteriores reuniones de San José y, como señalaron los centroamericanos, contravenía la cláusula de "Nación más Favorecida" (NMF) que ambas regiones se otorgaron en el Acuerdo de Cooperación de 1985, así como las normas del GATT relativas a uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Por primera vez en los diez años del diálogo de San José el Comuni-

---

6. Reglamento del Consejo 3900/91 del 16 de diciembre de 1991.

7. Los ministros europeos, en línea con la política comunitaria de vincular la cooperación con la democratización y los derechos humanos, intentaron incluir una declaración sobre la "Comisión de la Verdad" que fue vetada por el representante salvadoreño, argumentando que se trataba de una inaceptable intromisión en los asuntos internos de su país. Finalmente, los ministros europeos emitieron una declaración aparte del Comunicado Conjunto, instando a acatar sus recomendaciones.

cado conjunto, a pesar del pulcro lenguaje diplomático, constataba el desacuerdo y mostraba que las relaciones atravesaban uno de sus momentos más bajos. En última instancia, el conflicto mostraba la contradicción entre el discurso liberalizador y las políticas de apertura impulsadas por la Comunidad Europea –junto con otros países desarrollados y los organismos financieros internacionales– y el proteccionismo que se aplica en la práctica.

Entre San José VI (Dublín, 1990) y San José X (Atenas, 1994), en definitiva, el diálogo ha entrado en una etapa de transición y cambio. La pregunta clave de este período –¿Cuál es el futuro del diálogo de San José?– aún no está resuelta. El nuevo escenario internacional y regional ha modificado sustancialmente las prioridades y las estrategias de los dos interlocutores del diálogo, y está obligando a redefinir los supuestos sobre los que éste se había basado. A la postre, lo que se va a plantear es su propia razón de ser, exigiendo redefinir el marco global de relación entre ambas regiones y planteando nuevas exigencias para la cooperación al desarrollo. El hecho de que los conflictos armados vayan dando paso a las necesidades de la reconstrucción y la recuperación económica han rebajado el perfil del diálogo político y han hecho más prementes las necesidades del desarrollo. Las modalidades de cooperación han experimentado una importante reorientación, dando más importancia a los mecanismos de mercado y la aplicación de políticas de ajuste estructural. Por otra parte, la inconsistencia y las contradicciones de la política comercial de la Comunidad Europea se han hecho más visibles debido a la formación del MUE, llevando entre 1992 y 1994 al estallido de la "guerra del banano". Este conflicto comercial mostró cuán alejados y divergentes son los intereses económicos de ambas regiones en el contexto de los años noventa, dominado por la globalización y la regionalización de las economías.



*Las prioridades de la acción exterior  
de la Unión Europea y de Centroamérica  
en el nuevo escenario internacional*

La formación de grandes áreas comerciales, la competencia económica en los mercados mundiales y la búsqueda del liderazgo tecnológico, antes que la pertenencia a un sistema de alianzas estratégicas, parecen ser las principales dinámicas a las que se subordina la acción de los Estados en el escenario internacional de la posguerra fría. Para los países del Sur, el nuevo contexto mundial plantea en primer lugar el desafío de la inserción internacional, ante el riesgo de ser marginados de los grandes flujos del comercio, las inversiones y el intercambio tecnológico. Ello está llevando a América Central a redefinir sus estrategias de inserción internacional, los objetivos de su política exterior y su percepción del papel que juegan otros actores internacionales, y todo ello influye, como indicamos, en el presente y el futuro del diálogo de San José y de la ayuda comunitaria al desarrollo en la región, planteando nuevas exigencias.

El desafío de la inserción internacional, para América Central, se ha planteado en función de acontecimientos externos como la formación del Mercado Único Europeo y, sobre todo, la Iniciativa Bush para las Américas y la conformación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con México. Desde 1990, ante estos "catalizadores externos", Centroamérica relanzó su integración regional en un proceso que comporta simultáneamente integración, liberalización comercial e intensificación de los vínculos comerciales con el exterior. En este contexto hay que situar la formación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en vigor desde enero de 1993, el Acuerdo-marco de liberalización comercial con México de agosto de 1992, y el Acuerdo de Libre Comercio de América Central con el "Grupo de los Tres" (México, Colombia y Venezuela). En este sentido, Centroamérica percibe que Estados Unidos es un socio comercial más ventajoso que la Unión Europea, en la perspectiva del libre comercio hemisférico –no hay más que observar la estructura del comercio exterior de la región– a pesar

de los costes políticos que supone aumentar la dependencia con este país.<sup>8</sup> Centroamérica no percibe hoy, en la relación con la Unión Europea las mismas ventajas que antaño. Aumentar los márgenes de autonomía regional para negociar en mejores términos con el TLC, por ejemplo, depende del propio proceso de integración más que de una relación privilegiada con la Unión Europea, que en cualquier caso es una posibilidad lejana. Y el final de los conflictos armados hace irrelevante la función de mediación que en los ochenta jugó la Comunidad Europea. En términos de costes y beneficios, por último, la modesta ayuda al desarrollo proporcionada por la Comisión no compensa las pérdidas ocasionadas por el MUE en términos económicos, ni es tan importante una vez que se ha recuperado el crecimiento económico y han mejorado los equilibrios macroeconómicos de muchos países de la región. En términos políticos, la ayuda tampoco compensaría la fiscalización europea de delicados "asuntos internos" centroamericanos, la cual se produce en el marco del diálogo de San José.

Por su parte, la Unión Europea, una vez roto el corsé del bipolarismo, se ha concentrado en relanzar su proceso de integración, incorporar nuevos socios y redefinir sus relaciones exteriores. El Tratado de Maastricht de febrero de 1992, la terminación del Mercado Único en enero de 1993, y la ampliación de la Unión "a quince" en enero de 1995, son muestra de que los cambios en el Este de Europa están obligando a la Comunidad a redefinir aceleradamente su identidad. Es un proceso de transición —la unión monetaria ha de culminarse, y una nueva Conferencia intergubernamental está prevista para 1996— que comportará necesariamente una profunda reforma institucional para garantizar la gobernabilidad del proceso y la eficacia de los órganos comunitarios. En el plano externo se está prestando más atención al Este de Europa, los Balcanes, El Mediterráneo, áreas cuya estabilidad es necesaria para poder desarrollar adecuadamente su propio proceso de integración. En el incipiente desarrollo de la política exterior comunitaria, por ello, estas áreas van adquiriendo un lugar

---

8. Sutton 1993, p. 33.

preferente en la escala de prioridades. La naciente Unión Europea, en definitiva, se mira más a sí misma y destina su atención exterior a su propia ampliación y su entorno inmediato en el Este y el Mediterráneo.

En lo que se refiere a Centroamérica, la Unión Europea parece percibir que su papel en la región de nuevo es secundario, que es Estados Unidos el que debe ejercer su liderazgo e influencia en Centroamérica y que el destino de la región está vinculado al "Gran Área" económica del Norte del continente.<sup>9</sup> Además, parece existir cada vez mayor coincidencia entre las percepciones de la Unión Europea y de la administración norteamericana respecto a la situación y perspectivas de la región, en lo referido tanto a la cuestión de la democracia como a las estrategias de desarrollo económico y social. La intervención europea como "contrapeso", a diferencia de los años ochenta, ya no se considera necesaria. Otros países de la región, por otra parte, parecen tener un mayor interés para la Unión Europea. Algunos, como Colombia, Bolivia o Perú, por su papel en la "cadena" del narcotráfico. Otros, como los países del MERCOSUR, México o Chile, por sus potencialidades económicas. La recuperación económica y la estabilidad alcanzada por estos países ha reactivado los intercambios comerciales y el interés de los inversores europeos. Como ha señalado Manuel Marín, Vicepresidente de la Comisión y responsable de las relaciones con América Latina, los países del MERCOSUR, para los que la Unión Europea es el primer inversor y socio comercial, fueron entre 1990 y 1992 la región del mundo en la que las exportaciones comunitarias crecieron más rápido. La llamada "Propuesta Marín" de octubre de 1994 pretende, precisamente, establecer acuerdos comerciales con este área que, en el caso de consolidarse la Unión Aduanera prevista por MERCOSUR para 1995, pudieran llegar al libre comercio entre ambas agrupaciones económicas.<sup>10</sup>

---

9. Así lo ha señalado Pierre-Henri Laurent en su contribución al volumen de Roy 1992, p. 162.

10. Marín 1994.

*La cooperación al desarrollo:  
"desvío" de ayuda y cambio de  
políticas y prioridades*

¿Ha llevado la renovada atención al Este y el Mediterráneo, como temían los centroamericanos, a la reducción de la ayuda para la región? Entre 1990 y 1994 la ayuda ha seguido aumentando hasta casi duplicarse, y Centroamérica ha llegado a ser la región del mundo en desarrollo que más ayuda comunitaria recibe, en términos per cápita. Sin embargo, las cifras son aún modestas en términos absolutos y no resisten la comparación con las que desde 1989 se están destinando al Este de Europa y, en el terreno de la ayuda humanitaria y de emergencia, a Bosnia-Herzegovina o los territorios de la antigua URSS. Al tiempo, la ayuda bilateral de los estados miembros destinada a América Latina, incluyendo la canalizada a través de ONG, está experimentando fuertes recortes. Ello permite afirmar, aunque a primera vista sea una paradoja, que a pesar del aumento de la cooperación comunitaria hacia Latinoamérica, esta región se ha visto perjudicada por un "desvío" de atención y ayuda hacia el Este y el Mediterráneo.<sup>11</sup> La ayuda propiamente comunitaria –la otorgada por la Comisión con cargo al presupuesto de la Comunidad– adquiere así carácter de política "de sustitución" frente a la ayuda bilateral de los Estados miembros.

Desde 1990, también se ha abierto un proceso de cambio acelerado en cuanto a la política comunitaria de cooperación, que ha producido notables cambios en estrategia e instrumentos de la cooperación hacia América Latina.<sup>12</sup> En mayo de 1989 la Comisión presentó un informe decenal sobre 13 años de cooperación con América Latina y Asia, el cual destacó las limitaciones de la ayuda otorgada de forma anual y la necesidad de potenciar los programas regionales y la asistencia vinculada a la reforma política y el ajuste estructural, abandonando un enfoque basado sólo en

---

11. Ver Hansen 1994, p. 8.

12. Ver Arenal 1993, p. 241.

la "ayuda por proyectos". A partir de este informe de la Comisión, el Parlamento Europeo planteó la necesidad de formular programas plurianuales e incluir nuevos ámbitos de cooperación, como el medio ambiente, el papel de la mujer, la economía informal o el desarrollo urbano, sustituyendo el Reglamento vigente, sin modificar desde 1981.<sup>13</sup>

En 1990 se definían las primeras "Orientaciones Generales" plurianuales para la cooperación con América Latina y Asia, cubriendo el período 1991-1995.<sup>14</sup> Estas orientaciones representaban un intento de actualizar los mecanismos de cooperación a las nuevas realidades, y de integrar en un conjunto ordenado y coherente las nuevas líneas de cooperación que se instauraron en los años anteriores. La cooperación, para ello, se ordenó alrededor de dos ejes de acción, denominados "cooperación económica" y "ayuda al desarrollo". La cooperación económica promueve la creación de un entorno institucional favorable al crecimiento económico en general, y a las inversiones europeas y el comercio recíproco en particular, sobre la base del "interés mutuo", de forma también recíproca, en función de condiciones de mercado, y priorizando los países relativamente más avanzados y con un potencial de crecimiento más rápido. La "ayuda al desarrollo" sigue orientándose a los países más pobres y a la población más desfavorecida mediante mecanismos de asistencia financiera y técnica. Como ha señalado MacDonald, a pesar de las intenciones de la Comunidad este modelo de cooperación de "doble vía" no ha logrado establecer una estrategia coherente de cooperación, que integre la dimensión macroeconómica o "estructural" y la "humana",<sup>15</sup> e implica un tratamiento diferenciado según países. Ello puede dar origen a una práctica contradictoria o por lo menos incoherente, a efectos del desarrollo social. Por un lado, se

---

13. El Reglamento del Consejo (CEE) 442/81 del 17 de febrero de 1981 sobre ayuda financiera y técnica a los países en vías de desarrollo de América Latina/Asia (DOCE nº L 48 del 21 de febrero de 1981), ha sido sustituido por el Reglamento del Consejo (CEE) 443/92 del 25 de febrero de 1992 sobre esta misma materia (DOCE nº L 52 del 27 de febrero de 1992).

14. Comisión 1990.

15. MacDonald 1992, p. 32.

incentivan programas de ajuste pretendidamente favorables al crecimiento pero que afectan negativamente el empleo y la renta de los sectores populares, aumentando la pobreza. Por otro lado, se presta asistencia para paliar los efectos sociales de estos programas mediante acciones compensatorias –como es el apoyo a los Fondos de Inversión Social– cediendo además el espacio de la cooperación en materia social a las ONG.

Sin embargo, el acontecimiento más importante ha sido la incorporación de la política de desarrollo al conjunto de las "políticas comunitarias" mediante el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht. Según el Tratado, los objetivos de la nueva política son el desarrollo de los países del Sur y particularmente de los más desfavorecidos, la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. La democracia y el respeto a los derechos humanos se convierten –con la fuerza jurídica que impone el Tratado– en fundamento expreso de la cooperación comunitaria, a través de la llamada "Cláusula Democrática" de los acuerdos de cooperación,<sup>16</sup> y se establece la necesidad de coordinar las políticas de cooperación de los Estados miembros con las comunitarias, y también que estas últimas se coordinen con la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La política de desarrollo y sus objetivos, sin embargo, tienen poca credibilidad debido a las contradicciones que en la práctica existen con la vieja política comercial común. El "desarrollo del Sur" y su "plena inserción en la economía mundial", como ha ilustrado América Central, son objetivos difíciles de alcanzar en un mercado mundial aún dominado por el proteccionismo, del que tanto uso ha hecho la Comunidad Europea.<sup>17</sup>

El Tratado de la Unión establece un marco jurídico de carácter general, que para traducirse a acciones precisa de nuevas fórmulas y estrategias. En mayo de 1992 la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento una comunicación titulada *La política de coope-*

16. La vinculación de la ayuda a la observancia de los derechos humanos fue planteada en 1991 por la Comisión, y el Consejo de Ministros aprobó la correspondiente resolución en noviembre de 1991. Ver Comisión 1991.

17. Para una discusión más extensa de la política de cooperación del Tratado de la Unión ver Sotillo 1994, p. 65.

ración al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht, a fin de dotar de contenido concreto a la nueva Política de Desarrollo.<sup>18</sup> En el documento se insiste en las estrategias económicas que constituyen la actual "ortodoxia" en materia de desarrollo, particularmente en lo referido a las políticas de ajuste y liberalización, en la importancia de la competitividad y los mercados externos, y en la responsabilidad de las "fallas del Gobierno" en el fracaso de las políticas de desarrollo de épocas pasadas, planteando la reforma del Estado como tarea prioritaria. Se insiste en que la apertura al exterior es el principal motor de desarrollo para los países del Sur, pero sin embargo la asistencia financiera y técnica (AFT) va a seguir siendo el principal instrumento de la cooperación comunitaria. Es decir, persiste el modelo de "ayuda sin comercio", aunque se diversifiquen los mecanismos de asistencia. Esta contradicción fue resaltada enérgicamente por la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Parlamento Europeo en su informe de 1991.<sup>19</sup>

No cabe esperar, en consecuencia, concesiones comerciales significativas en beneficio de los países en desarrollo a los que afecta esta política –los países de Lomé están al margen de ella y se rigen por otras disposiciones del Tratado– y que no son prioritarios en la política exterior de la Unión, como es el caso de Centroamérica. Y si estas concesiones se producen, no van a tener carácter unilateral, estando por el contrario basadas en una lógica de reciprocidad e "interés mutuo", y dentro de esquemas multilaterales más que bilaterales, en consonancia con el renovado compromiso de la Unión Europea con la Organización Mundial de Comercio (OMC), sucesora del GATT.

Las ONG europeas, representadas en el Comité de Enlace, también se han referido a la contradicción entre la política comercial y de desarrollo en su crítica al documento *Horizonte 2000*. Pero este aspecto no es el único que estas organizaciones han cuestionado. Las ONG señalan oportunamente que cuestiones vitales en una estrategia de desarrollo, como es el problema de la

---

18. Para la aplicación a Centroamérica de esta política, ver Anacoreta 1993.

19. Comité of Development Cooperation, European Parliament 1993.

deuda externa, están ausentes, y existe una desmedida confianza en las virtudes del mercado para garantizar el crecimiento y la equidad. La ayuda al desarrollo, por otra parte, es considerada más un mecanismo de presión para imponer condiciones políticas y económicas a los países del Sur, en función de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común, que un instrumento subordinado al objetivo de reducir la pobreza y dotar de contenido económico y social a la democracia. En suma, pareciera que conforme la Unión Europea va asumiendo mayores responsabilidades en el escenario internacional, su cooperación va quedando subordinada a las duras exigencias de una política exterior de gran potencia y a la rígida ortodoxia del mercado, dejando el concepto de solidaridad –uno de los fundamentos de la cooperación comunitaria en el pasado– en segundo plano. En suma, *Horizonte 2000* es un "paso atrás".<sup>20</sup>

#### MÁS ALLÁ DEL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ: NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA CENTRAL

##### *El incierto futuro del diálogo de San José*

¿Puede continuar la cooperación comunitaria sobre las mismas bases y con los mismos objetivos con los que fue iniciada en 1984? Las últimas reuniones ministeriales (San José IX, San Salvador 1993, y "San José X", Atenas 1994) muestran que el diálogo político, al avanzar el proceso de paz y la democratización –sin que ello suponga que la paz y la democracia sean plenas–, pierde relevancia. En cuanto a los aspectos económicos, la ausencia de soluciones satisfactorias para la "guerra del banano" no es sino un símbolo de unas relaciones comerciales que convierten a ambas partes en rivales más que en socios. La continuidad e incluso la

---

20. Liaison Committee, 1992.



inercia, en este sentido, pueden ser las principales características de las relaciones en los próximos años, de forma que éste apenas pueda influir en el desarrollo económico y social del istmo, y en su consolidación democrática. En esta perspectiva poco optimista, su perfil puede ser mucho más bajo, limitándose a la simple gestión de una cooperación al desarrollo "clásica" y limitada, algo para lo que ya no es necesario un diálogo político de alto nivel. En este contexto deben interpretarse las propuestas que han sido formuladas por algunos Estados miembros de reducir el perfil político del diálogo y celebrar las reuniones sólo cada dos años.

El décimo aniversario de "San José I", sin embargo, debe ser considerado una buena oportunidad para hacer balance de diez años de cooperación, y redefinir conjuntamente un diálogo entre interlocutores cuyas prioridades y condicionantes externos han experimentado grandes cambios. La definición de las "Orientaciones generales" para el período 1995-2000 en los primeros meses de 1995 representa también una oportunidad para la búsqueda de nuevas formas de cooperación, y para profundizar o mejorar aquellas modalidades que han tenido resultados positivos en el proceso de paz, en la democratización y en el desarrollo. A continuación planteamos una amplia serie de propuestas para ello:

### *Los compromisos de la Unión Europea y la paz, los derechos humanos y la democracia*

El fundamento democrático de la cooperación, según la propia Unión Europea, exige el mantenimiento de ciertos "niveles mínimos" en cuanto al Estado de derecho, el respeto de los derechos y libertades fundamentales, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, el pluralismo político, la transparencia de los procesos electorales, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, y la independencia y eficacia del sistema judicial.

El diálogo y la ayuda, por ello, deberían estar condicionados a las violaciones de los derechos humanos y a las situaciones de impunidad aún presentes, exigiendo el castigo de los res-

ponsables, tal y como estableció el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno (Consejo de la Unión) en su documento-marco de relaciones con América Latina de octubre de 1994.<sup>21</sup> Asimismo, debe prestar atención a la fragilidad de los procesos democráticos, debido tanto a la influencia que aún tienen las fuerzas armadas sobre la vida pública de algunos países, como al gran potencial de inestabilidad inherente a los efectos sociales de los programas de ajuste y a las "democracias con pobreza" de la región. En este contexto, deben mantenerse con rigor los compromisos mutuos derivados de la "cláusula democrática" del Acuerdo de Cooperación, que fundamenta explícitamente el diálogo y la ayuda a la vigencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos. La observancia de estos compromisos, evitando el "doble rasero", es fundamental a fin de dotar de credibilidad y efectividad al diálogo político. En el caso de violaciones graves se debiera suspender la ayuda a los Gobiernos implicados, demandando que ésta se canalizara sólo a través de ONG para evitar que la población se vea privada de la ayuda comunitaria.<sup>22</sup> En este contexto, en aras de la efectividad, es condición necesaria la coordinación con las políticas de cooperación bilaterales de los Estados miembros. El apoyo a la democratización implica también una acción positiva, y no sólo la amenaza de suspender la ayuda. Aunque en muchos casos ya son práctica habitual, las áreas prioritarias para tal acción serían:

- ° El acompañamiento y apoyo a los procesos electorales, en aras de su celebración con plenas garantías democráticas, y de su limpieza y transparencia.

---

21. Consejo de la Unión 1994, punto 3.

22. El artículo 2 del Reglamento del Consejo (CEE) 443/92, sobre la Asistencia Financiera y Técnica y la cooperación con los países de América Latina y Asia, establece que «De producirse violaciones fundamentales y persistentes de los derechos humanos y de los principios democráticos, la Comunidad podría modificar y hasta suspender la cooperación con los Estados de que se trate, limitando su ayuda a las solas acciones que beneficien directamente a los grupos de población necesitados».

- El apoyo a las instancias y organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos (Procuradurías de Derechos Humanos y ONG especializadas en este campo). Este apoyo es particularmente importante si consideramos que la disminución de la cooperación bilateral de los Estados miembros puede conducir a su debilitamiento, lo que afectaría negativamente a la capacidad de monitoreo e incidencia de estas organizaciones.
- El apoyo y acompañamiento, con las debidas garantías, de los refugiados y retornados, especialmente en Guatemala.
- La observancia de los derechos laborales de los trabajadores no debería ser ajena a este ámbito de diálogo, vinculando por ejemplo las concesiones comerciales a la situación de los trabajadores.<sup>23</sup>
- El diálogo también ha de considerar el control de las Fuerzas Armadas por la autoridad civil y los avances de la desmilitarización como uno de los factores de democratización.<sup>24</sup> En este contexto, el peso del gasto militar –aún muy elevado en algunos países– respecto a la salud o la educación es un indicador de desmilitarización efectiva y de uso efectivo de los recursos públicos en favor del desarrollo humano. Este indicador debe ser utilizado para modular la concesión de ayuda, alentando la reducción del gasto militar y permitiendo el aprovechamiento de los "dividendos de la paz".<sup>25</sup>

---

23. Este aspecto ya aparece reflejado en el Reglamento que regula la iniciativa *European Cooperation Investment Partners* (EC-IIP), que –como resultado de una propuesta del Parlamento Europeo– impide que sean financiadas con este instrumento empresas donde se produzca "explotación de los trabajadores". Los aspectos sociales también están siendo considerados en el nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) comunitario.

24. Consejo de la Unión 1994, punto 4.

25. Los pros y contras de la condicionalidad asociada a los gastos de defensa se examinan en detalle en Ball 1992.

## *Reforma del Estado y democratización*

La reforma del Estado, como la propia Unión Europea ha expresado, está estrechamente ligada a la democratización real.<sup>26</sup> En el actual debate sobre esta cuestión aparecen a menudo visiones simplistas, para las que esta reforma es ante todo la reducción de su tamaño y de su papel regulador de la vida económica y social, o bien aquellas que, desde una perspectiva tecnocrática, se rigen exclusivamente por criterios de eficiencia. Estas visiones, aún poniendo el acento en problemas a los que se enfrenta el Estado en algunos de los países de la región, no abordan las dimensiones reales de la reforma.

Estas son, en primer lugar, la necesidad de democratizar el Estado y someter su quehacer a la participación, al control democrático y a un estilo de funcionamiento basado en la transparencia, la honestidad en la gestión y la no sujeción a los intereses particulares de los sectores tradicionales de poder. En segundo lugar, a promover mecanismos de concertación y diálogo con la sociedad civil. En tercer lugar, a la capacidad de las políticas públicas de garantizar la cohesión social y romper dinámicas de exclusión, y a la postre de promover un "desarrollo humano" capaz de incorporar a los amplios sectores hoy marginados de la vida ciudadana y del acceso a condiciones de vida dignas. La reforma del Estado adquiere así su verdadera significación: se trata de un requisito indispensable para que los procesos de democratización de la región enfrenten el desafío de la equidad, un requisito indispensable si se pretende que sean duraderos y no se vean deslegitimados por su incapacidad de ofrecer opciones para la inserción equitativa en la sociedad de las amplias capas de la población que aún viven en la pobreza.

---

26. Comisión de las Comunidades Europeas 1992, p. 58.

*Una nueva estrategia de desarrollo,  
orientada al desarrollo humano y sostenible  
y a la superación de la pobreza*

La cuestión de los derechos humanos, en su dimensión económica y social, se relaciona directamente con las políticas económicas y sociales y su efecto en la pobreza. En la mayor parte de los países del área se está optando por modalidades de ajuste recesivo, liberalización y reforma económica de orientación neoliberal, según el patrón definido por el "consenso de Washington" y los organismos financieros internacionales. Los costes sociales de estas políticas se han trasladado sobre los más vulnerables, acentuando la pobreza y la polarización social. En general, no están aplicándose programas de ajuste de carácter gradualista, menos traumáticos, que hagan compatibles el ajuste, el crecimiento y la equidad. El coste social del ajuste y la liberalización se ha intentado paliar por medio de programas compensatorios de corto plazo, que no cuestionan la naturaleza del ajuste y su sesgo, basados en muchos casos en transferencias y en empleo de emergencia, y que no están teniendo el impacto suficiente como para compensar sus costes sociales.

La Unión Europea está reforzando este enfoque con la estrategia de "doble vía"<sup>27</sup> y con su apoyo político a las medidas de liberalización y ajuste estructural. La cooperación comunitaria parece así haber aceptado la ortodoxia del FMI y el Banco Mundial y se ha reservado a sí misma la misión de "dar rostro humano" al ajuste financiando los fondos gubernamentales "de inversión social" o de "desarrollo social" (FIS/FES).

La cooperación comunitaria, sin embargo, debiera distanciarse del FMI y el Banco Mundial y del "Consenso de Washington", y diseñar una política propia de desarrollo y de lucha contra la pobreza.<sup>28</sup> Esta política ha de integrar en un todo comprehensivo

---

27. MacDonald 1992, p. 85 y 87.

28. Esta cuestión ha sido destacada en el Informe "The European imperative" de 1993. Ver Holland 1993, p. 255 y 261, y más extensamente en Holland 1994,

los aspectos económicos, sociales y ambientales, y contemplar en todos sus componentes la dimensión de género, fijando objetivos específicos relativos al impacto sobre la mujer.<sup>29</sup> Aunque la lucha contra la pobreza es uno de los objetivos prioritarios de la política de desarrollo, según el Tratado de la Unión Europea, aún no existe una política comprensiva al respecto, tal y como ha reconocido la propia Comisión.<sup>30</sup>

Esta política debería basarse en la aplicación de modalidades de ajuste menos traumáticas, promoviendo que las políticas encaminadas a hacer posible la recuperación del crecimiento incorporen también objetivos sociales en materia de empleo, rentas y política social –la "dimensión humana" del desarrollo– como parte esencial de su diseño, y no como simple dimensión compensatoria del mismo.<sup>31</sup> Ello se refiere tanto a la creación de empleo como a la inversión a largo plazo en el "capital humano", que además de reducir la pobreza y conducir a la equidad, es una condición necesaria para sostener un "estilo" de desarrollo basado en la incorporación de conocimiento y tecnología, tal y como demanda la nueva orientación exportadora del istmo, que no pretende basar su competitividad futura sólo en los bajos costes de la mano de obra o en la explotación de los recursos naturales a tasas no sostenibles.

---

*passim.*

29. Comisión 1993, p. 24.

30. Así lo reconoció la Comisión en marzo de 1993, señalando que a lo largo de 1994 se elaboraría una Comunicación al Parlamento y al Consejo para suplir estas carencias. Ver Comisión 1993, p. 5.

31. La Comunidad Europea ha demostrado su sensibilidad y experiencia en este campo en su propio territorio, al establecer un Fondo Social Europeo (FSE) y una política regional para favorecer la "cohesión" social como parte integrante de sus grandes esquemas de apertura liberalización, desregulación y ajuste, como han sido el propio Tratado de Roma, el Acta Única y más recientemente el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht. En este último, por ejemplo, se ha creado un "fondo de cohesión" para los países más pobres. El apoyo que la Comunidad está prestando a los limitados programas de compensación social establecidos por los gobiernos centroamericanos no se corresponde con esta sensibilidad ni experiencia.

En consecuencia, en el marco del diálogo de San José se debería estimular la mejora de los sistemas de salud, educación y seguridad social de carácter general, con una óptica de largo plazo, y la creación de mecanismos que, más allá de la compensación social, fomenten el empleo productivo y la reconversión y modernización de sectores afectados por la liberalización y la apertura, como los pequeños campesinos y las pequeñas y medianas empresas. Entre ellos, destacaríamos los siguientes:

- ° Los programas de crédito, capacitación, sustitución de cultivos, incorporación de tecnología, apoyo a la comercialización y/o asistencia técnica al pequeño productor y al pequeño empresario. En este marco es esencial establecer nuevos y más flexibles mecanismos institucionales, que permitan al pequeño productor –particularmente al informal– ser sujeto de crédito. Para el diseño de estos mecanismos sería útil evaluar anteriores programas comunitarios destinados a pequeñas y medianas empresas y al sector cooperativo, como PAPIC y PROCOPCA, que han tenido un impacto limitado por haber sido aplicados según los rígidos procedimientos de la banca "formal".
- ° Un mayor acceso de los grupos pobres a los recursos productivos, como el crédito, la tecnología y la tierra, en el caso de los campesinos minifundistas y los trabajadores rurales sin tierra. En el ámbito urbano, se trata de apoyar a las formas asociativas de la "economía popular", el autoempleo y la microempresa mediante el acceso al crédito, la tecnología y la capacitación.
- ° Mención especial requiere la pequeña producción campesina, uno de los sectores más golpeados por las políticas de apertura y liberalización. La cooperación no debiera ser ajena a las necesidades de un sector vital para la seguridad alimentaria, el desarrollo agropecuario y la absorción de fuerza de trabajo de la región. Debe facilitar apoyos para su reconversión y modernización productiva, con énfasis en la compen-

sación de precios, la comercialización y la mejora de la competitividad del sector. Este apoyo, que coincide con las prioridades declaradas de la ayuda de la Unión Europea, es de gran importancia para hacer posible la participación de los pequeños y medianos campesinos en un mercado intrarregional agrícola en proceso de liberalización acelerada.

- ° La mejora de la política social, apoyando el acceso a los programas y servicios estatales de salud y educación, a fin de posibilitar una inserción más equitativa de los grupos pobres en la sociedad, realizar una eficaz inversión productiva en el capital humano, y evitar la reproducción o transferencia intergeneracional de la pobreza. En este sentido, el apoyo a reformas tributarias progresivas, que garanticen la financiación de estos servicios –sin excluir la financiación puntual de programas compensatorios y focalizados de carácter coyuntural–, podría ser un enfoque más adecuado.

Las políticas de ajuste y la promoción de exportaciones a ultranza –particularmente los productos "no tradicionales" intensivos en agroquímicos–, han contribuido a un mayor deterioro ambiental al aumentar la sobreexplotación de los recursos. Las medidas de contracción de la demanda del ajuste, al agravar la pobreza de los grupos campesinos, también aumentan dicha presión y la aceleración del deterioro ambiental. Estos hechos son relevantes para la cooperación comunitaria, en la medida que ésta pretende apoyar simultáneamente un modelo de crecimiento basado en el ajuste y la liberalización, y la conservación del medio ambiente. Esta contradicción sólo puede resolverse favorablemente si el diálogo incentiva, más allá de proyectos de cooperación puntuales en esta materia, la incorporación de la dimensión ambiental a la planificación del desarrollo y a las concesiones comerciales, mediante la evaluación sistemática del impacto ambiental; la promulgación de una legislación ambiental moderna, coherente, de carácter multisectorial, y vinculada a los objetivos de desarrollo, la mejora de la capacidad y medios institucionales de control en materia de medio ambiente, el manejo sostenible de



los recursos y la inclusión de criterios o cláusulas ambientales en sus preferencias comerciales.

*La cooperación comunitaria y la  
dimensión social de la integración regional*

El Plan Económico para Centroamérica (PAECA) de 1990, el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que estableció el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), y el Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana, firmado en 1993, son los hitos del renovado proceso de integración que protagoniza América Central. A diferencia de los años sesenta, el proceso de integración ahora es percibido como un medio para mejorar la inserción en la economía mundial, en vez de ser un instrumento para lograr la ampliación de mercados internos cautivos. Por esta razón, las políticas de liberalización, de fomento de los sectores exportadores y de apertura comercial de inspiración neoliberal aplicadas en la región son funcionales al proceso de integración, reforzándose mutuamente.<sup>32</sup>

El nuevo proceso de integración centroamericano, orientado por visiones neoliberales, se ve privado de dos elementos que en otras experiencias como la europea han sido esenciales: la participación y la concertación democrática, y la dimensión social. Se trata de un proceso de matriz economicista y tecnocrática, en el que la apertura y la liberalización consagran y profundizan asimetrías ya existentes y las carencias sociales que caracterizan a la región.

En este contexto, la experiencia de la Unión Europea tiene un particular interés. A pesar del sesgo economicista y del "déficit democrático" que ha caracterizado a la construcción europea, la desregulación de los mercados ha estado complementada con medidas favorables a la reconversión de los sectores en declive, y con políticas orientadas a reforzar la cohesión social y la solidari-

---

32. De la Ossa 1993.

dad interterritorial. La financiación del presupuesto comunitario, la política regional, los fondos estructurales, el más reciente "Fondo de Cohesión", entre otros mecanismos, así lo ponen de manifiesto. Y a pesar de la actitud del Reino Unido, se ha adoptado una "Carta Social Europea" y una política social "a once" anexa al Tratado de Maastricht.

El apoyo a los procesos de integración regional ha sido uno de los ejes de la política comunitaria de cooperación. Durante los años ochenta, el colapso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) impidió concretar un diálogo y cooperación efectivos en torno a la integración, e hizo difícil implementar acciones de cooperación de alcance regional. Muchos de los proyectos "regionales", de hecho, fueron sólo una simple suma de proyectos nacionales. Sin embargo, el hecho de que la cooperación comunitaria insistiera en un marco de interlocución regional contribuyó a la supervivencia de la integración, lo que permitiría su reactivación en los años noventa.

Para la renovación del diálogo de San José el nuevo escenario de la integración regional ofrece un amplio espacio para la cooperación, debido a que es en este campo precisamente en el que la Unión Europea puede ofrecer una experiencia y conocimientos que no están al alcance de otros países con cooperación en la región, y que son susceptibles de ser utilizados por ésta. Es oportuno mencionar al respecto que la transferencia de conocimientos y experiencias sobre la integración es actualmente una de las principales y más fructíferas líneas de cooperación de la Unión Europea con el Grupo de Río y con MERCOSUR. En este contexto, nos interesa mencionar los siguientes ámbitos de cooperación:

- a. El intercambio de experiencias para la creación del marco institucional y normativo de la integración, especialmente en su dimensión política (Parlamento Centroamericano, Sistema de Integración Centroamericana...).
- b. El apoyo a la coordinación de políticas y la definición de políticas regionales en los campos agropecuario, industrial,

comercial, energético, de servicios y aduanas, a fin de crear un espacio económico regional que integre la agricultura, la industria y los servicios en aras del desarrollo de "ventajas comparativas dinámicas", aumentando las posibilidades de inserción en la economía mundial. En este sentido, las acciones prioritarias serían aquellas en las que sólo sea posible la acción regional o en las que ésta sea más efectiva que las acciones nacionales por separado. Cabe mencionar aquí la problemática ambiental, la lucha contra el narcotráfico, las telecomunicaciones o la ciencia y la tecnología o la "I+D" (Investigación y Desarrollo), campos en los que precisamente la Unión Europea ha acumulado cierta experiencia.

- c. La corrección de los desequilibrios regionales y sociales derivados o agravados por la integración, apoyando fondos regionales de compensación. Estos fondos debieran articularse con las inversiones necesarias para el desarrollo de la infraestructura económica, energética y de transporte y comunicaciones de interés regional, como por ejemplo la renovación de vías terrestres, la planificación portuaria conjunta o integración de las telecomunicaciones.
- d. Las acciones dirigidas a promover o apoyar la cooperación transfronteriza entre dos o más Estados, en relación a espacios o materias de interés común: comunicaciones, movimientos de población, seguridad fronteriza y, especialmente, manejo sostenible y protección de espacios naturales y cuencas hídricas compartidas.<sup>33</sup>
- e. Por último, pero no menos importante, las acciones de apoyo que permitan a los diferentes sectores económicos y sociales –sector agrícola, industrial, de servicios, trabajadores, pequeños productores– adaptarse al nuevo marco de la integración, tanto para aprovechar las oportunidades abiertas en

---

33. Río San Juan y área protegida SIA-PAZ, río Cocos, río Lempa, Trifinio-Reserva de Montecristo, Golfo de Fonseca, Reserva Maya de la zona del río Chiquibul, Sarstoon River, y Parque de la Amistad entre Costa Rica y Panamá, entre otras.

el marco del mercado regional ampliado, como para minimizar los efectos negativos que la integración, vinculada a la apertura comercial, puedan tener sobre los sectores más débiles y menos competitivos. En este campo, debe alentarse la creación de fondos de compensación entre cuyas prioridades estén la integración productiva agricultura-industria-servicios, y el apoyo a la modernización y la reconversión productiva de los sectores económicos afectados negativamente por la apertura comercial. El diálogo podría aprovechar en este ámbito algunas de las experiencias de la "política de cohesión" de la Comunidad Europea.

Pero quizás lo que más merece destacarse es lo referido al campo social y político. El diálogo debería alentar a los Gobiernos centroamericanos a incentivar la participación e involucrar en la dinámica integracionista a aquellos sectores políticos, sociales y económicos –particularmente a los trabajadores, a los pequeños y medianos productores y, en general a la sociedad civil, más allá de los Gobiernos y los aparatos estatales hasta ahora ausentes total o parcialmente del proceso. Dicha participación debe hacerse en una lógica de concertación y a través de mecanismos institucionalizados. De esta forma se permitirá que el nuevo proceso integracionista recoja las aspiraciones de la sociedad centroamericana y tenga una dimensión no sólo económica, sino social y política, en aspectos como la movilidad de trabajadores, los derechos sociales, la legislación laboral y la protección social.<sup>34</sup> La "Carta Social de la Integración Centroamericana", propuesta por distintos sectores, debe ser alentada por la Unión Europea en el marco del diálogo de San José. Recientemente, el Consejo Económico y Social de la Comunidad Europea planteó la imperiosa necesidad de asumir estos desafíos con el fin de lograr el apoyo social y el consenso político necesario para que el proceso de integración regional pueda tener éxito.<sup>35</sup>

---

34. Ver las propuestas de las organizaciones sindicales centroamericanas ante las XI y XII Cumbres de Presidentes en vv AA 1994.

35. Ver los puntos 6.3 y 6.4 del Dictamen del Consejo Económico y Social (CES)

En este contexto es oportuno destacar la aparición de la Iniciativa Civil por la Integración Centroamericana (ICIC), un foro regional nacido con el propósito de elevar las propuestas de la sociedad civil de la región a las instancias de la integración. La ICIC, una experiencia hasta ahora inédita, en la historia de los movimientos sociales centroamericanos, fue creada en octubre de 1993, y la integran organizaciones representativas de amplios sectores sociales y productivos.<sup>36</sup> El apoyo a estas organizaciones, elevando su capacidad propositiva, puede constituir una eficaz aportación a la concertación social en el marco del proceso de integración.

*Comercio y deuda: la necesidad  
de una acción positiva más allá  
del diálogo de San José*

Diez años de desencuentros en los ámbitos de la deuda y el comercio, acentuados por la "guerra del banano", no permiten ser muy optimistas en cuanto a la voluntad de la Unión Europea al respecto, y particularmente en relación al Consejo de Ministros, mucho más restrictivo que la Comisión, el Parlamento Europeo o determinados Estados miembros .

El realismo, empero, no debiera suponer el abandono de las demandas en estas materias por parte de la región. En materia de deuda, la mejoría económica ha llevado a un relativo desahogo en algunos países, pero Nicaragua, particularmente, muestra una

---

sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina del 27 de enero de 1994. (DOCE nº C 127/12 del 7 de junio de 1994).

36. Componen la ICIC la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE), la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (Concertación), la Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (CONCAPE), la Confederación de Cooperativas de Centroamérica y el Caribe (CCC-CA), la Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA), la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales (FCOC) y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (CTCA-ORIT).

situación dramática, que puede agravarse ante las exigencias, de profundización del ajuste del FMI de mediados de 1994. En 1993 la deuda externa de Nicaragua, según datos de CEPAL, alcanzaba los 10.900 millones de dólares. Sólo los intereses devengados suponían el 116% (!!!) de los ingresos anuales por exportaciones –el promedio de América Latina y el Caribe era el 17,6%–. Esto ocurre en un país que ya tiene más del 60% de la fuerza de trabajo desempleada y subempleada –en parte a causa de estrictas políticas de estabilización y ajuste adoptadas desde 1988–, y un PIB per cápita que no ha dejado de descender desde que finalizó la guerra y el bloqueo norteamericano. La renta per cápita de 1993, de unos 460 dólares, ya sólo supera ligeramente a la de Haití. Sin dejar de considerar las responsabilidades del propio Gobierno de Nicaragua, el país necesita una reducción significativa del principal y una reprogramación de los pagos –por ejemplo, condonando deuda pública bilateral o aplicando los "términos de Trinidad"<sup>37</sup> o esquemas más generosos–, reconociendo las especiales circunstancias de un país devastado por más de diez años de guerra, el hecho incuestionable de que la deuda nicaragüense es impagable,<sup>38</sup> y de que su servicio hace imposible la reactivación económica, es un lastre para el proceso de integración regional, impide la estabilidad política y social, y pone en peligro el proceso de democratización. Aunque la cuestión de la deuda ha estado permanentemente al margen del diálogo de San José, una posición europea constructiva ante el Club de París, el FMI y el Banco Mundial, sería absolutamente esencial para que la reconstrucción, la gobernabilidad y la democratización del país sean posibles.

---

37. Reconociendo las insuficiencias de los "términos de Toronto" para los países de bajos ingresos más gravemente endeudados, se han propuesto esquemas más avanzados para la reducción de la deuda de los países más pobres. Los "términos de Trinidad" suponen una reducción de dos tercios del monto de la deuda bilateral oficial de los acreedores del Club de París, y la reprogramación del resto por un período de 25 años, con los pagos de intereses capitalizados durante un período de gracia de cinco años, y la sujeción del incremento del servicio de la deuda al crecimiento de la capacidad exportadora.

38. Los títulos de la deuda nicaragüense se cotizaban, en 1993, en el mercado secundario de deuda a un 9% de su valor nominal.

En el ámbito del comercio, una vez despejadas algunas de las incertidumbres de la "Ronda Uruguay" del GATT, el diálogo puede dar algunos pasos significativos como la consolidación de las concesiones comerciales "temporales y extraordinarias" de 1992. La "guerra del banano" continúa siendo sin duda la cuestión más difícil, y este conflicto dista de haber terminado. La asignación de las cuotas según criterios nacionales y no a operadores, reservando ciertos porcentajes a productores independientes, y el retorno de los ingresos por aranceles vía programas de desarrollo, serían algunas de las demandas que los sectores campesinos están haciendo a los Gobiernos de ambas regiones. Sería deseable que el diálogo se hiciera eco de ellas. La Unión Europea, en particular, debe vincular a las cuotas del banano y al acceso de otros productos de exportación, aquellas cláusulas laborales y ambientales que garanticen que la producción no incurre en costes sociales y ecológicos no sostenibles, y establecer sistemas preferenciales en favor de los productores pequeños y medianos –excluidos del sistema actual de licencias– y de sistemas de producción sostenibles. No se trataría, obviamente, de establecer un "neoproteccionismo" con base en estas cuestiones, sino de evitar que el medio ambiente y los trabajadores carguen con todos los costes de la competitividad, la apertura y el libre comercio.

*Democratizar el diálogo, abriéndolo  
a la participación de la sociedad civil*

El diálogo entre la Comunidad Europea y Centroamérica también ha tenido una importante dimensión no gubernamental, protagonizada por ONG de ambas regiones, por movimientos de solidaridad europeos y por las organizaciones populares del istmo centroamericano. Tal diálogo ha sido importante para el movimiento de solidaridad y las ONG en Europa, que a partir de la crisis centroamericana se han ido consolidando y diversificando en el plano organizativo, y han llegado a movilizar, en cuanto a cooperación al desarrollo, significativos fondos privados y una parte

apreciable de los recursos públicos destinados a la región. También ha sido importante para las organizaciones de América Central, que han recibido cuantiosos recursos económicos. Este apoyo ha sido vital para la supervivencia de la oposición en condiciones de represión y violencia muy adversas, particularmente en El Salvador y Guatemala.<sup>39</sup> Con este apoyo, también han podido intervenir en favor de aquellos sectores sociales centroamericanos más golpeados por la represión, por la crisis y por los conflictos, acrecentado también, como organizaciones, su capacidad de presencia e influencia en la región y en concreto, en el debate sobre las opciones del desarrollo económico y social, lo que ha sido un importante factor de democratización.<sup>40</sup>

Estas relaciones han sido informales. Sólo a partir de 1992 un conjunto de ONG y de organizaciones sociales centroamericanas y europeas, se ha planteado influir en el diálogo de San José<sup>41</sup> Desde San José VIII (Lisboa 1992), estas organizaciones han iniciado actividades de cabildeo (*Lobbying*) y presión política a fin de hacer llegar a los cancilleres las preocupaciones y demandas de la sociedad civil.

El diálogo de San José, en la medida que ha sido un diálogo de Gobiernos, se ve lastrado por las carencias democráticas que aún persisten en Centroamérica –particularmente la ausencia de participación social en el proceso de integración, ya mencionada–, por el “déficit democrático” que caracteriza a las instituciones comunitarias, especialmente a su incipiente política exterior, y por la falta de transparencia que ha venido caracterizando la acción de algunas instituciones comunitarias. Existe un fuerte desequilibrio entre la importancia y experiencia adquirida por los sectores civiles y las ONG como agentes de desarrollo, por un lado, y su escasa influencia en el proceso de toma de decisiones que se articula en torno al diálogo de San José. Como señaló Wilson Campos, en octubre de 1994, en nombre de la ICIC, «es fundamen-

---

39. Biekart 1994, p. 27.

40. Ibid.

41. Un precedente de interés ha sido el proceso de CIRECA, con participación activa de las ONG europeas y centroamericanas.



tal que (...) la comunidad internacional adecue su marco de cooperación a las nuevas condiciones que están emergiendo en la región, en especial respondiendo al emergente pero ya trascendental proceso de organización civil que vivimos hace varios años».<sup>42</sup>

Existen ya canales informales de comunicación con los Gobiernos y los órganos comunitarios, pero sería muy necesario establecer algún mecanismo institucionalizado de participación en el diálogo de San José, como un foro de carácter consultivo, dando voz a la sociedad civil. Tal mecanismo favorecería una efectiva coordinación de la cooperación descentralizada, permitiría aumentar la transparencia, apertura y legitimidad del diálogo gubernamental -al existir debate público sobre los objetivos de la ayuda-, así como su eficacia, ya que sería un mecanismo de retroalimentación que permitiría reajustar los programas en función de contextos complejos, cambiantes, y no siempre bien identificados inicialmente. También permitiría llevar a las instancias políticas la voz de los sectores desfavorecidos, normalmente sin capacidad de tener presencia para expresar sus demandas y situación, evitando que intereses de diverso tipo -por ejemplo, electoralistas o clientelares- puedan desviar la asistencia orientada a reducir la pobreza de su objetivo prioritario. Por último, un foro de este tipo sería coherente con el objetivo de apoyar la democratización en el istmo. El propio Comisario Marín, Vicepresidente de la Comisión y responsable de las relaciones con América Latina, ya planteó al respecto que «Será necesario reorientar nuestra cooperación (...) para que incida de una forma decisiva en el proceso de modernización del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil».<sup>43</sup> La apertura del diálogo a la sociedad civil, en suma, puede ser uno de los elementos más importantes para favorecer su revitalización.

---

42. Extraído de la intervención de Wilson Campos, Coordinador General de ASOCODE, en la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo celebrada el 24 y 25 de octubre de 1994 en Tegucigalpa, Honduras.

43. Marín 1994.

## *Mejorando la implementación de la ayuda*

Las últimas consideraciones –pero no las menos importantes– se refieren a la necesidad de mejorar la metodología y la gestión de la cooperación comunitaria, con especial énfasis en los métodos y la capacidad institucional de la Comisión y de sus contrapartes gubernamentales. Esta necesidad, de cara a una nueva etapa del diálogo de San José, adquiere inusitada vigencia. La región, que ya no puede invocar la crisis y los conflictos como justificación de la ayuda, y que habrá de competir con otras regiones mejor situadas, habrá de hacer un considerable esfuerzo para presentar propuestas viables, realistas y efectivas. Dicha efectividad dependerá, entre otros factores, de la calidad de los diagnósticos; de la forma en la que los proyectos se adapten a las condiciones específicas de sus destinatarios, incorporando adecuadamente, entre otros aspectos, la dimensión de género; del contexto macroeconómico nacional y regional; de la capacidad de absorción de la contraparte; y del seguimiento de sus compromisos, especialmente cuando se trate de contrapartes gubernamentales, a fin de garantizar su cumplimiento y evitar desviaciones. En este sentido, por razones tanto de eficacia como de transparencia, se requieren evaluaciones rigurosas, independientes y públicas de los programas implementados a partir del diálogo de San José.

## COMENTARIOS FINALES

Como indicamos al principio de este escrito, el nuevo contexto mundial y el cambiante escenario regional plantean la necesidad de revitalizar las relaciones entre ambas regiones y adecuar el contenido y mecanismos del diálogo de San José, democratizándolo y estableciendo nuevos ejes para la cooperación. De esta forma, el diálogo no perderá vigencia y podrá seguir apoyando una paz duradera, el respeto de los derechos humanos, y una

democratización real, basada en la cohesión social y la reducción de las desigualdades.

Pero redefinir el contenido del diálogo de San José –y esto es quizás mucho más importante– supone también replantear cuál va a ser el grado de atención, el contenido y las modalidades de las relaciones exteriores y la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, incipiente potencia mundial, con el "Sur" cada vez más lejano de la posguerra fría. En ello está en juego la credibilidad de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) hacia los países del Sur, la cual pretende fomentar un desarrollo equilibrado, combatir la pobreza y basarse en la democracia y los derechos humanos. La reinversión del diálogo es, en este sentido, parte de la redefinición de un diálogo Norte-Sur tan descuidado como necesario, y una oportunidad para dar contenido democrático y equitativo a la nueva Política Exterior de la Unión y a las relaciones internacionales de este fin de siglo. Una oportunidad, también un desafío, que la Unión Europea no puede dejar de lado.

#### BIBLIOGRAFÍA

Anacoreta, Miguel. *Estrategias de cooperación entre Europa y Latinoamérica en el marco de los programas de la Comunidad Europea: el horizonte 2000* (Conferencia en la Fundación Universidad-Empresa el 16 de diciembre de 1993). Madrid: Fundación Universidad-Empresa (mimeo). 1993.

Arenal, Celestino del. "La Comunidad Europea y América Latina. ¿En los umbrales de una nueva etapa?", en *Sistema*, nº 114-115, junio, pp. 235-253. 1993.

Ball, Nicole. *Pressing for peace: Can aid induce reform?* Washington: Overseas Development Council. 1992.

Biekard, Kees. *La cooperación no-gubernamental europea hacia Centroamérica: la experiencia de los ochenta y las tendencias en los noventa*. San Salvador: Prisma. 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas. *Ten-year report. 13 years of development cooperation with the developing countries of Latin America and Asia*. Bruselas: Comisión, SEC (89) 713 final, 10 de mayo. 1989.

— *General guidelines for financial and technical cooperation with the developing countries in Latin America and Asia, 1991-95*. Bruselas: Comisión, COM (90) 176 final, 11 de junio. 1990.

— *Comunicación de la Comisión al Consejo sobre derechos humanos, democracia y política de cooperación al desarrollo*. Bruselas: Comisión, SEC (91) 61 final, 25 de marzo de 1991. 1991.

— *La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo). Bruselas: Comisión, SEC (92) 915 final, 10 de septiembre. 1992.

— *Horizonte 2000: determinación de los ámbitos prioritarios para la coordinación de las políticas de cooperación al desarrollo entre la Comunidad y los Estados miembros, a partir del reexamen de los textos adoptados por el Consejo de Ministros de Cooperación al Desarrollo desde 1981*. Bruselas: Comisión, COM (93) 123 final, 24 de marzo. 1993.

Committee of Development Cooperation, European Parliament. *Working Document on Development Policy in the Run-up to 2000*. (EN/DT/217/217407), 29 de enero, 1993.

Consejo de la Unión Europea. *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre. Madrid: IRELA. 1994.

- De La Ossa, Alvaro. "La nueva integración económica centroamericana: ¿Otro instrumento del neoliberalismo?" en *Polémica* n° 20-21, abril-diciembre, pp. 24-39. 1993.
- Freres, Christian, Alberto van Klaveren y Guadalupe Ruiz-Giménez. "Europa y América Latina. La búsqueda de nuevas formas de cooperación", en *Síntesis* n° 18, septiembre-diciembre, pp. 91-165. 1992.
- Hansen, Finn. *¿Coherencia o contradicción? Las políticas de la Unión Europea. El caso de Centroamérica*. Managua: CRIES, mimeo. 1994.
- Holland, Stuart. *The European imperative: Economic and social cohesion in the 1990s*. Nottingham: Spokesman. 1993.
- . *Towards a New Bretton Woods. Alternatives for the global economy*. Nottingham: Spokesman. 1994.
- IRELA. *Diez años del proceso de San José*. Madrid: IRELA. 1994.
- Liaison Committee of Development NGOs to the European Communities. *Response to the Commission's paper on Development policy in the run-up to 2000*. Bruselas: Liaison Committee, agosto (mimeo). 1992.
- MacDonald, Mandy. *Foreign policy and development: the European Community and Latin America*. Bruselas: International Worker's Aid, marzo. 1992.
- Marín, Manuel. "América Latina en Corfú", en *El País*, 4 de julio, p. 16. 1994.
- Moran, Fernando. "El papel de Europa en Centroamérica", en *Tiempo de Paz*, n° 7, otoño, pp. 76-97. 1985.
- Roy, Joaquín (Comp.) *La reconstrucción de Centroamérica: el papel de la Comunidad Europea*. Miami: Universidad de Miami. 1992.
- Rubén, Raul y Govert van Oord (eds.) *Más allá del ajuste. La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas*. San José: DEI. 1991.

- Sanahuja, José Antonio. *Relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica: ¿Continuidad o cambio?* San José: FLACSO. 1994.
- Sotillo, José Angel. "Cooperación para el desarrollo y derechos humanos en la Unión Europea", en *Tiempo de Paz* nº 31, invierno. 1994.
- Sutton, Paul. "The European Community and the Developing World: Past, Present and Future", en *The Oxford International Review*, invierno, pp. 32-35. 1993.
- VV AA. *Integración Centroamericana: la posición sindical*. San Salvador: Centro de Estudios del Trabajo (CENTRA). 1994.